

**INFORME PRECEPTIVO EN VIRTUD DE LO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO, ARTÍCULO 275.2, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 122.5 e) 2º Y 123.1.c) DE LA LEY DE BASES.**

**ASUNTO: ADECUACIÓN A DERECHO DEL PROYECTO DE REGLAMENTO ORGÁNICO DE CONSULTAS CIUDADANAS APROBADO POR LA JUNTA LOCAL DE GOBIERNO EN SESIÓN ORDINARIA DE 26 DE FEBRERO DE 2016.**

#### **NORMATIVA APLICABLE**

I.-

La **Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum**, estableció en su artículo 2.1 como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, en concordancia con el artículo 149.1.32ª de la **Constitución**.

En su Disposición Adicional única, sin embargo, señala que:

“Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”.

II.-

La **ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local**, en su artículo 71, determina:

“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local.”

Remite a este precepto el artículo 70 bis, número 2, adicionado conforme a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que regula la iniciativa popular:

“Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: (...) A partir de 20.001 habitantes, el 10%.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del *Secretario General del Pleno*, así como el informe del *Interventor General municipal* cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71”.

También se contiene una remisión, directa y/o mediata, al artículo 71 en los apartados f) y h) del artículo 18, que incluyen entre los derechos de los vecinos, respectivamente, “pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley”, y “ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis”).

III.-

El **Tribunal Constitucional** viene estableciendo una doctrina consolidada acerca de la existencia de consultas “de naturaleza referendaria” contrapuestas a las que no presentan dicha naturaleza.

A) En su **sentencia 103/2008, de 11 de septiembre**, Fundamentos jurídicos 2 y 3, determinó que dentro del género “consulta popular” existe como especie la consulta popular referendaria o “referéndum”.

“Para calificar una consulta como “referéndum” o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (artículo 149.1.32ª CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que, siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria”.

“El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho

fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el derecho de participación política”. ...“se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general (STC 119/1995, F.4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral”.

B) Posteriormente, al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, el Tribunal Constitucional dictó **Sentencia 31/2015, de 21 de febrero**, en su Fundamento Jurídico Octavo define qué debemos entender por “cuerpo electoral”:

“En definitiva, por cuerpo electoral debe entenderse el órgano formado por el conjunto de personas a las que se les reconoce derecho de sufragio, no en atención a sus particulares intereses, sectoriales o de grupo, sino para manifestar la voluntad general”.

Si bien en el mismo epígrafe matiza que el concepto no ha de entenderse en sentido puramente nominalista:

“Un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, no por ello deja de ser una verdadera *apellatio ad populum*. “

También se refiere a la categorización del concepto “naturaleza referendaria” en cuanto al procedimiento establecido para llevar a cabo la consulta:

“De otra parte, para la expresión de esa voluntad general, ...regula un procedimiento electoral...en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto. Lo relevante, pues, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral. De lo contrario, sería posible eludir la competencia estatal en materia de referéndum con la sola introducción de variantes en alguno de los elementos del procedimiento electoral.

Resume así la forma en que debe entenderse la doctrina fijada en la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre

“La sentencia identificó la noción de referéndum por referencia al cuerpo y al procedimiento electorales, esto es, al censo, a la Administración electoral y a unas “garantías jurisdiccionales específicas”. Pero no se colige de ello que la eventual desfiguración legislativa de lo

dispuesto en la LOREG impidiera reconocer que una determinada consulta o tipo de consulta tuviera, conforme a su naturaleza intrínseca, la condición efectiva de referéndum, por irregular que su ordenación legal pudiera ser.”...

C) En el Fundamento Jurídico Noveno de la misma **Sentencia 31/2015, de 21 de febrero**, el Tribunal Constitucional se refiere a las consultas sectoriales, que considera “no referendarias”:

“Presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral, en cuanto articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral”.

IV.-

Se ha aprobado por el Pleno del Parlamento Vasco en sesión de 7 de abril de 2016 la **Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi**, algunos de cuyos artículos afectan a la materia regulada en el proyecto de Reglamento Orgánico sobre el que versa el presente informe.

A partir de su entrada en vigor, la regulación autonómica sobre la materia vendrá recogida en los artículos 80 al 82 de la mencionada Ley, bajo el título “Instrumentos de participación ciudadana”:

#### Artículo 80 Consultas populares

1.- De conformidad con la legislación básica de Régimen local, los alcaldes o alcaldesas, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno y autorización del Gobierno del Estado, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de la comunidad vecinal, con excepción de los relativos a ámbitos vedados en la legislación básica de Régimen local. Reglamentariamente se establecerán los procedimientos, requisitos y garantías, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

2.- A través de la potestad normativa municipal, y de acuerdo con lo previsto en la presente ley y lo que se establezca reglamentariamente, se desarrollará el ejercicio de tales consultas.

3.- La convocatoria de este tipo de consultas corresponderá al alcalde o alcaldesa, previo acuerdo plenario que contendrá como mínimo el texto íntegro de la disposición o la política o decisión pública que se someta a consulta, la pregunta o preguntas que se someten a consulta y la fecha en que haya de celebrarse, ente noventa días y un año siguientes a la fecha de publicación de la convocatoria en el boletín oficial del territorio histórico correspondiente.

4.- Sin perjuicio de las iniciativas de los grupos políticos municipales, habrán de someterse al pleno aquellas solicitudes de consulta popular a las que se refiere el apartado primero que tengan su origen en la iniciativa ciudadana. Tales iniciativas deberán ser suscritas al

menos por el diez por ciento de los vecinos y vecinas empadronados en municipios cuya población exceda de 5.000 habitantes (...). En tal caso, el ayuntamiento abrirá el procedimiento de tramitación y lo concretará.

5.- Excepcionalmente, en función de la materia objeto del proceso de consulta, podrán intervenir en estas consultas populares las personas extranjeras residentes y las personas menores de edad que tengan al menos 16 años cumplidos en el momento de inicio de la votación. En este caso, el censo de votantes se complementará por el padrón municipal de habitantes, siendo competencia de la secretaría de la entidad local llevar a cabo tal adaptación.

6.- Las consultas serán vinculantes, siempre que no existiera norma legal que impidiera total o parcialmente su realización.

#### Artículo 81 Consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado

1.- Los municipios podrán llevar a cabo consultas singulares que solo afecten a una parte de la ciudadanía, en función del tema sectorial a tratar, o, en su caso, del ámbito territorial en el que las mismas se desplieguen.

2.- Se entiende por consulta sectorial aquella que se despliega sobre una problemática concreta y que sólo afecta a una parte de los ciudadanos o ciudadanas, o a una parte de quienes sean residentes en el municipio.

3.- Se entiende por consulta territorial aquella que se despliega sobre una parte del municipio, ya sea un barrio, entidad local menor o distrito municipal.

4.- La convocatoria de estas consultas será competencia del alcalde o alcaldesa, previa su aprobación por el pleno por mayoría absoluta

5.- en estas consultas, en función de la materia objeto de la misma, podrán tomar parte las personas extranjeras y las personas mayores de 16 años empadronadas en el municipio.

6.- Los municipios, por medio de ordenanza o reglamento o, en su defecto, a través de acuerdo del pleno, establecerán aquellos aspectos procedimentales que afecten a la votación y escrutinio y de control del proceso, así como otros de carácter técnico.

7.- En todo caso, se deberá garantizar que en estos procesos se respetan los principios de pluralismo político e imparcialidad, así como la plena salvaguarda de los derechos de voto en condiciones de igualdad. Será competencia de la persona titular de la Alcaldía velar por el pleno respeto a esos principios y poner todos los medios para garantizar la correcta ejecución de estos procesos.

8.- La decisión relativa al sistema de voto en dichos procesos (papel o sistema electrónico) corresponderá a la entidad local, que resolverá tomando en consideración las características de su población y ámbito, debiendo facilitar que toda persona con derecho a participar pueda realizarlo con las garantías suficientes.

9.- La secretaría de la entidad local será el órgano competente para la articulación efectiva de estos procesos, y dará fe, en todo caso, de los resultados obtenidos.

Artículo 82 Consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas públicas o decisiones públicas de especial relevancia

1.- Las entidades locales vascas podrán llevar a cabo consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas o decisiones públicas.

2.- Estas consultas se llevarán a cabo por votación, si bien la recepción de los votos se podrá proyectar hasta un máximo de quince días consecutivos o alternos, según acuerdo plenario motivado.

3.- La entidad local convocante, atendiendo a las características de su población y territorio, podrá disponer que la votación se realice en papel o mediante sistemas telemáticos, o en ambos modos, y pondrá todos los recursos a su alcance para garantizar que cualquier persona con derecho a participar pueda manifestar su punto de vista con las garantías debidas.

4.- En estas consultas, en función de la materia objeto de la misma, podrán tomar parte las personas extranjeras y las personas mayores de 16 años empadronadas en el municipio.

5.- La materia objeto de consulta se limitará a aquellas políticas públicas, decisiones o asuntos de la competencia de los municipios. No podrán realizarse consultas sobre aspectos vinculados con los ingresos públicos, salvo que se refieran a los aspectos de competencia municipal referidos a los tributos locales.

6.- Se podrán plantear estas consultas en los periodos de información pública en los procesos de aprobación de ordenanzas y reglamentos.

7.- Por las respectivas ordenanzas o reglamentos municipales o, en su defecto, a través de acuerdo del pleno, se establecerán aquellos aspectos procedimentales que afecten a la votación y escrutinio y de control del proceso, así como otros de carácter técnico.

8.- Los resultados de las consultas no tendrán en ningún caso carácter vinculante para el gobierno local. No obstante, si la decisión final se apartara de los resultados de la consulta abierta, se deberán motivar expresamente las causas que justifican tal acuerdo.

## CONCLUSIONES

Las consultas ciudadanas previstas en el proyecto de Reglamento orgánico municipal de consultas parecen encajar:

1.- Aquellas cuyo ámbito coincide con el término y la población del Municipio, en el concepto de “consultas populares” del artículo 80 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, cuya regulación desarrolla el artículo 71 de la Ley de Bases, si bien algunos aspectos quedan pendientes de un posterior desarrollo reglamentario autonómico. En tal caso:

La regulación de estas consultas podrá ser desarrollada a través de la potestad normativa municipal, siempre dentro del respeto a la jerarquía normativa.

Podrán ser objeto de la consulta asuntos de competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de la comunidad vecinal, excepto los relativos a la Hacienda local.

La convocatoria corresponde al Alcalde, debiendo respetarse por el Reglamento las competencias atribuidas por la ley a cada uno de los órganos municipales.

La regulación de la iniciativa popular para solicitud de estas consultas debe respetar el artículo 70 bis, 2, de la Ley de Bases. La regulación de la iniciativa institucional para solicitud de estas consultas debe ajustarse al artículo 23 de la Constitución, desarrollado por el Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, recogido en los artículos 73 al 78 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Con carácter general, podrán tomar parte en estas consultas las personas con derecho de sufragio activo. Si bien se prevé que, excepcionalmente, el censo pueda ampliarse, quedan por determinar los criterios que permitirían reconocer la concurrencia del supuesto de hecho justificativo de la excepción.

Estas consultas serán vinculantes, salvo norma legal en contrario.

La función de fe pública se ejercerá dentro de los límites legal y reglamentariamente establecidos

2.- Aquellas de ámbito inferior, en el concepto de Consultas sectoriales, que se regulan en el artículo 81 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, de forma diferenciada de las anteriores, sin que se prevea el trámite de autorización del Gobierno del Estado para su realización. Por lo que:

Su regulación deberá diferenciarse, en cumplimiento de dicha ley.

En Vitoria-Gasteiz, a 18 de abril de 2016

LA SECRETARIA GENERAL DEL PLENO